Legislative Summary LS-514E

BILL C-64: AN ACT TO AMEND THE CRIMINAL CODE (VEHICLE IDENTIFICATION NUMBER)

Dominique Valiquet
Law and Government Division

18 October 2005

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Information and Research Service

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

106-01010/

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-64

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	28 September 2005	First Reading:	
Second Reading:	17 October 2005	Second Reading:	
Committee Report:		Committee Report:	
Report Stage:		Report Stage:	
Third Reading:		Third Reading:	

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

A. Purpose and History of the Bill 1

B. Issue and Statistics 2

1. Motor Vehicle Theft in General 2

2. Motor Vehicle Theft by Organized Crime 3

DESCRIPTION AND ANALYSIS 5

A. Offence: Subsection 377.1(1) of the *Criminal Code* 5

B. Vehicle Identification Number: Subsection 377.1(2) of the *Criminal Code* 6

C. Punishment: Subsection 377.1(3) of the *Criminal Code* 7

COMMENTARY 8

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-64: AN ACT TO AMEND THE CRIMINAL CODE (VEHICLE IDENTIFICATION NUMBER)*

BACKGROUND

A. Purpose and History of the Bill

Bill C-64, An Act to amend the Criminal Code (vehicle identification number), was introduced in the House of Commons on 28 September 2005. Its purpose is to add a new offence to the *Criminal Code*:(1) the act of altering, removing or obliterating a vehicle identification number (VIN) on a motor vehicle. Any person who is convicted of this offence is liable to imprisonment for a term not exceeding five years.

Although the Minister of Justice introduced the bill in the House, Bill C-64 comes in the wake of calls by the late Chuck Cadman(2) for more measures to fight the scourge of motor vehicle theft.(3) Mr. Cadman, the former member for Surrey-North, a British Columbia riding coping with serious problems related to this kind of theft, introduced a bill with the same purpose on 19 March 2003.(4) That bill was reintroduced on the opening of the following session, on 2 February 2004,(5) but died on the *Order Paper* when the 37th Parliament was dissolved.

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted and were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) R.S.C. 1985, c. C-46.

(2) Mr. Cadman died on 9 July 2005.

(3) Bill C-65, which concerns street racing, also originated as a result of Mr. Cadman's urgings.

(4) Bill C-413, An Act to amend the Criminal Code (vehicle identification number), first reading, 2nd Session, 37th Parliament.

(5) Bill C-413, An Act to amend the Criminal Code (vehicle identification number), first reading, 3rd Session, 37th Parliament. This bill was reintroduced from the previous session under section 86.1 of the provisional Standing Orders.

Convinced that this was a necessary measure in effectively fighting motor vehicle theft, Mr. Cadman introduced his bill once again on 17 November 2004.[6] With a few differences, Bill C-64 has essentially the same content as that bill.

B. Issue and Statistics

1. Motor Vehicle Theft in General

Although the rate of motor vehicle theft[7] in Canada has been declining since 1996[8] (except for increases in 2001 and 2003),[9] motor vehicle theft has a major impact on vehicle owners, third-party victims, law enforcement agencies and the insurance industry. According to the Insurance Bureau of Canada, it costs insurers and the public nearly $1 billion a year.[10]

In 2004, there were approximately 170,000 motor vehicle thefts,[11] roughly 465 a day. Rates tend to be lower in eastern Canada than in the West. Again according to the 2004 statistics,[12] Newfoundland and Labrador had the lowest rate (191)[13] and Manitoba the highest (1,364),[14] more than twice the Canadian average (531). This could be explained in part by the fact that Winnipeg has the highest rate of all the major metropolitan areas (1,932).[15] It

---

(6) Bill C-287, An Act to amend the Criminal Code (vehicle identification number), first reading, 1st Session, 38th Parliament. The text of this bill was identical to that of Bill C-413.

(7) The rate of theft is the number of vehicle thefts per 100,000 inhabitants.

(8) The rate rose constantly from 1984 to 1996 (Statistics Canada, Canadian Centre for Justice Statistics, *Exploring the Involvement of Organized Crime in Motor Vehicle Theft*, Cat. No. 85-563-XWE, May 2004, p. 6).

(9) Statistics Canada, Canadian Centre for Justice Statistics, *Canadian Crime Statistics*, Juristat, Cat. No. 85-002-XIE, Vol. 25, No. 5, 2004, p. 10.

(10) Crime Intelligence Service Canada, *Annual Report on Organized Crime in Canada 2005*, 15 July 2005, p. 42, http://www.cisc.gc.ca/annual_reports/annualreport2005/document/annual_report_2005_e.pdf.

(11) Statistics Canada, *Canadian Crime Statistics* (2004), p. 10.

(12) *Ibid.*

(13) In fact, Newfoundland and Labrador had the lowest rate for more than 20 years (Statistics Canada, *Exploring the Involvement of Organized Crime in Motor Vehicle Theft* (2004), p. 7). However, in 2004, the largest increase was reported by that province (+52%), spurred by the rate of motor vehicle theft in St. John's, which doubled (*ibid.*, p. 11).

(14) Manitoba has had the highest, or nearly the highest, rate since 1992 (*ibid.*, p. 7).

(15) Statistics Canada, *Canadian Crime Statistics* (2004), p. 10.

should be noted, moreover, that vehicle theft tends to be concentrated in the major urban areas. In addition to Winnipeg, Regina and Vancouver have had very high rates for more than 10 years.(16) Between 1992 and 2002, vehicle theft rates doubled in London, nearly tripled in Regina and virtually quadrupled in Winnipeg.(17)

Although cars were still the type of vehicle most frequently stolen in 2004 (56% of all thefts), trucks, including mini-vans and sport utility vehicles, are increasingly popular among thieves (34% of all thefts).(18)

A criminal who steals a vehicle may want it for various purposes. He or she may want to use it as a means of transportation or to facilitate the commission of another crime. The motive may also be thrill-seeking,(19) as frequently occurs among young offenders. In general, vehicle theft is more closely associated with young offenders than other offences.(20) In addition, vehicle thefts committed by young offenders often result in accidents causing serious injury or death.(21) To help prevent this kind of crime, the federal Department of Transport amended the Canada Motor Vehicle Safety Standard (CMVSS 114) in February 2005. As a result, by September 2007, automobile manufacturers will be required to install anti-theft immobilization systems in most new light vehicles sold in Canada.(22)

2. Motor Vehicle Theft by Organized Crime

Bill C-64 aims to address the problem of motor vehicle theft, specifically by assisting law enforcement agencies in more effectively fighting organized vehicle theft, since criminal organizations often falsify vehicle identity.

---

(16) Statistics Canada, *Exploring the Involvement of Organized Crime in Motor Vehicle Theft* (2004), p. 8.

(17) *Ibid.*

(18) Statistics Canada, *Canadian Crime Statistics* (2004), p. 10. Between 1992 and 2002, the rate of truck theft rose 26%, while the car theft rate declined 16%.

(19) This kind of theft is committed for the purpose of joy-riding.

(20) In 2002, 40% of individuals charged with motor vehicle theft were between the ages of 12 and 17 (Statistics Canada, *Exploring the Involvement of Organized Crime in Motor Vehicle Theft* (2004), p. 14).

(21) In examining actual cases of thefts by youths causing injury to the vehicle's passengers or to third parties, a study conducted by Project 6116, a national committee whose purpose was to reduce motor vehicle theft in Canada, found an average of 27 deaths and 117 injuries a year in Canada from 1999 to 2001 (*Fatalities and Injuries as a Result of Stolen Motor Vehicles (1999-2001)*, prepared for Project 6116 by Matthew J. Miceli, December 2002).

(22) *Regulations Amending the Motor Vehicle Safety Regulations (Locking and Immobilization Systems)*, SOR/2005-45, 22 February 2005.

The theft and resale of vehicles, facilitated by altering VIN numbers, is a relatively low-risk,[23] high-profit[24] activity that is commonly used to finance criminal organizations' other activities. According to a study conducted by the Royal Canadian Mounted Police in 1998,[25] criminal organizations are involved in all aspects of vehicle theft: the ordering of specific vehicles, recruitment of young offenders who steal the vehicles, dismantling of vehicles for parts,[26] altering of VINs and documents, and the transportation of stolen vehicles outside the province or country. These multi-level[27] criminal networks have all the necessary expertise to obtain, deface and resell stolen vehicles on a large scale. It is estimated that one in five vehicle thefts is attributable to organized crime networks.[28]

While vehicle theft by organized groups is a national problem, the major urban areas of Quebec and Ontario are particularly hard hit.[29] According to 2002 data, Montréal[30] and Halifax (respectively 354 and 151 unrecovered stolen vehicles per 100,000 inhabitants) had the highest rates.[31] Luxury cars and trucks are most often the target of organized groups.[32] Lastly, automobile dealerships (41%) and private residences (34%) are the preferred locations

---

(23) Of the total number of vehicle theft cases in Canada in 2002, 12% were solved by police and charges were laid in 8% of cases (Statistics Canada, *Exploring the Involvement of Organized Crime in Motor Vehicle Theft* (2004), p. 8).

(24) Europol believes that international trafficking in vehicles by organized crime is more profitable than prostitution or other black market activities, since it generally yields a net profit of 90% (*ibid.*, p. 16, citing Europol, *An Overview on Motor Vehicle Crime from A European Perspective*, 2002).

(25) Royal Canadian Mounted Police, Criminal Analysis Branch, *Organized Crime and Vehicle Theft*, 1998.

(26) This process is known as "cannibalizing" or "chopping." The collective value of the parts of a dismantled vehicle is very often two or three times that of the vehicle itself (Statistics Canada, *Exploring the Involvement of Organized Crime in Motor Vehicle Theft* (2004), p. 17).

(27) For example, the organizations include thieves, brokers, intermediaries and chopping specialists.

(28) Statistics Canada uses the percentage of unrecovered stolen vehicles in estimating the extent of vehicle theft by criminal organizations. This substantive indicator thus has its limits. (See Statistics Canada, *Exploring the Involvement of Organized Crime in Motor Vehicle Theft* (2004), pp. 6 and 11.)

(29) *Ibid.*, p. 11.

(30) Forty-four percent of vehicles stolen in Montréal were not recovered (*ibid.*, p. 5).

(31) Followed by London (141), Ottawa (135), the York region (118), downtown Gatineau (117) and Toronto (97). Although, as noted above, the western provinces have the highest vehicle theft rates, most vehicles stolen there are recovered, which is why fewer vehicle thefts are attributed to organized groups in that part of Canada (*ibid.*, p. 11).

(32) *Ibid.*, p. 13.

where criminal organizations find the vehicles they are looking for.[33] Since sought-after vehicles are often protected by high-tech anti-theft systems, thieves sometimes steal the keys by breaking into private homes and dealerships, thus causing a series of offences.

In view of the extent of the problem, motor vehicle theft became a new priority of the National Agenda to Combat Organized Crime in 2000.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Bill C-64 contains only one clause, which adds the new section 377.1, containing three subsections, to the *Criminal Code*. This paper will follow the order of those subsections.

A. Offence: Subsection 377.1(1) of the *Criminal Code*

Currently, a person who alters a VIN in order to conceal the identity of a stolen vehicle is often charged with possession of property obtained by crime[34] or an offence under other theft-related provisions. The *Criminal Code* deals specifically with VINs in subsection 354(2), which provides, in the context of an offence under subsection 354(1), for the assumption that, if the VIN has been altered, the vehicle was stolen.[35] However, a person does not commit an offence as such by altering, removing or obliterating the VIN of a motor vehicle.

Bill C-64 makes this an offence by adding subsection 377.1(1) to the division entitled "Forgery and Offences Resembling Forgery" of Part IX of the *Criminal Code* ("Offences Against Rights of Property"). An additional tool is thus made available to law enforcement agencies to enable them to lay charges in cases of theft, defacing and resale of motor vehicles.

Subsection 377.1(1) uses the terms "wholly or partially, alters, removes or obliterates a vehicle identification number on a motor vehicle" to create the new offence. Since criminal organizations often dismantle stolen vehicles, it might be asked whether it would not be prudent to add the phrase "or on a part thereof" or a similar expression.[36]

---

(33) *Ibid.*

(34) Subsection 354(1) of the *Criminal Code*.

(35) The presumption of knowledge that the vehicle was stolen was held to be unconstitutional in *R.* v. *Boyle*, (1983), 5 C.C.C. (3d) 193 (C.A. Ont.).

(36) Subsection 354(2) of the *Criminal Code*, concerning possession of property obtained by crime, uses similar terms: "... a person has in his possession a motor vehicle the vehicle identification number of which has been wholly or partially removed or obliterated *or a part of a motor vehicle* being a part bearing a vehicle identification number that has been wholly or partially removed or obliterated ..." (emphasis added).

It should be noted, moreover, that the new offence requires that criminal intent be proven. Bill C-64 expressly states this requirement, which was absent from the bill introduced by Mr. Cadman: "under circumstances that give rise to a reasonable inference that the person did so *to conceal the identity of the motor vehicle*"[37] (emphasis added). In addition, subsection 377.1(1) clearly recognizes, through the use of the expression "without lawful excuse,"[38] the accused's right to present a full and complete defence. Legitimate conduct, such as body repair work or the recycling or demolition of automobiles, constitutes a valid defence. The Crown will therefore have to prove each essential element of the offence in accordance with the standard of proof in criminal law, that is, beyond a reasonable doubt.

B. Vehicle Identification Number: Subsection 377.1(2) of the *Criminal Code*

The new subsection 377.1(2) of the *Criminal Code* defines the VIN in terms similar to those used in its existing subsection 354(3).[39]

Under the *Motor Vehicle Safety Regulations*,[40] the VIN, which is affixed to every vehicle in Canada, consists of 17 alphanumeric characters and must be unique in order to distinguish every motor vehicle.[41] Based on the established codes, certain characters designate, for example, the manufacturer, make and class of the vehicle, the model year,[42] the plant where the vehicle was manufactured and the production serial number the manufacturer assigned to the vehicle. The VIN appears on various parts of the vehicle, such as its fenders, hood and doors.[43]

It should be noted that the methods used to affix the VIN, in accordance with current requirements, allow the number to be easily transferred from one vehicle to another. To correct the problems associated with the alteration and replacement of VINs, the federal

---

(37) See *R.* v. *Holmes*, [1988] 1 S.C.R. 914, pp. 944 and 945, on the offence of possession of break-in tools.

(38) *Ibid.*, p. 945: "… these words create no such reverse onus."

(39) Subsection 354(3) on possession of property obtained by crime provides that "'vehicle identification number' means any number or other mark placed on a motor vehicle for the purpose of distinguishing the motor vehicle from other similar motor vehicles."

(40) C.R.C., c. 1038, s. 115, Schedule IV.

(41) Manufacturers are prohibited from using the same identification number for two vehicles produced within an interval of less than 30 years.

(42) For example, "Y" represents the year 2000 and "6" 2006.

(43) Statistics Canada, *Exploring the Involvement of Organized Crime in Motor Vehicle Theft* (2004), p. 19. In the United States, the Department of Transportation requires, under the *Code of Federal Regulations*, Part 541 of Division 49, that several parts of certain high-risk vehicle lines bear a VIN.

Department of Transport has introduced measures, which will enter into effect on 1 September 2008, to ensure that the VIN cannot be removed without damaging or destroying the plate, sticker or vehicle.(44)

On falsification methods using the VIN, the Canadian Crime Intelligence Service recently noted:

> The Insurance Crime Prevention Bureau has identified an increase in four main fraud techniques that are used by organized crime to steal vehicles. These include: the illegal transfer of Vehicle Identification Numbers (VINs) from wrecked vehicles to similar ones that have been stolen; a legitimate VIN is used to change the legal identity of a stolen vehicle of the same make, model, and colour, a process called "twinning."(45)

C. Punishment: Subsection 377.1(3) of the *Criminal Code*

Under the new subsection 377.1(3) of the *Criminal Code*, altering, removing or obliterating a VIN in order to conceal the identity of a motor vehicle constitutes a hybrid offence. The prosecution may therefore proceed either by indictment or by summary conviction. In the former case, the offence is punishable by imprisonment for a term not exceeding five years, and in the latter, by a fine of up to $2,000 or imprisonment of up to six months, or both.(46)

This is a lesser offence than possession of a stolen vehicle worth over $5,000, which is an indictable offence punishable by imprisonment of up to 10 years. Nonetheless, since the offence of altering, removing or obliterating a VIN is punishable by imprisonment for a term not exceeding five years, it falls into the "serious offence" category. If such an offence is regularly committed by a group of three or more persons, it may be considered as an offence committed by a "criminal organization,"(47) with all the consequences that can have as regards police investigations, legal proceedings and sentencing.(48)

---

(44) *Regulations Amending Certain Regulations Made Under the Motor Vehicle Safety Act*, SOR/2004-250, 16 November 2004, subs. 3(1).

(45) Crime Intelligence Service Canada (2005), p. 40. The same organization also observes that "criminals are getting replacement keys from car dealerships using the VIN numbers taken from parked cars."

(46) See subsection 787(1) of the *Criminal Code*: "Except where otherwise provided by law, every one who is convicted of an offence punishable on summary conviction is liable to a fine of not more than two thousand dollars or to imprisonment for six months or to both."

(47) See the definitions of "serious offence" and "criminal organization" in subsection 467.1(1) of the *Criminal Code*.

(48) See, *inter alia*, ss. 467.11 ff. of the *Criminal Code*.

COMMENTARY

According to Chuck Cadman, law enforcement organizations have expressly requested that the offence of altering VINs be added to the *Criminal Code*, since that new offence is necessary in order to effectively fight organized networks involved in vehicle theft.

The Canadian private automobile insurance industry has welcomed Bill C-64. However, insurers would also like to see stiffer penalties and a minimum prison term added to the *Criminal Code* for vehicle theft.(49)

Furthermore, according to Vic Toews, the Conservative Party's justice critic, the bill does not go as far as the one Mr. Cadman originally introduced.(50) Mr. Toews has emphasized that the present bill leaves the entire burden of proof on the prosecution. Preferring that the accused be required to provide an explanation, he believes that amendments are necessary.

Lastly, since organized crime has no borders, the subject of VIN alteration could well be addressed at the Vehicle Theft Export Summit, which will be held in Victoria in May and June 2006.(51)

---

(49) Insurance Bureau of Canada, "Canada's private auto insurers applaud anti-auto theft measures introduced in Parliament," News Release, 30 September 2005, http://www.ibc.ca/story.asp?sindex=115&return=0.

(50) Paul Turenne, "Street-Racing Law Proposed – Cops Support New Legislation," *The Winnipeg Sun*, 29 September 2005, p. 3.

(51) The Summit will bring together North American Export Committee, which consists of representatives from Canada, Mexico and the United States and whose mission is to combat the export of stolen vehicles.

Résumé législatif **LS-514F**

PROJET DE LOI C-64 : LOI MODIFIANT LE CODE CRIMINEL (NUMÉRO D'IDENTIFICATION DE VÉHICULE)

Dominique Valiquet
Division du droit et du gouvernement

Le 18 octobre 2005

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service d'information et de recherche parlementaires

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-64

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :	28 septembre 2005	Première lecture :	
Deuxième lecture :	17 octobre 2005	Deuxième lecture :	
Rapport du comité :		Rapport du comité :	
Étape du rapport :		Étape du rapport :	
Troisième lecture :		Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

A. Objet et historique du projet de loi 1

B. Problématique et statistiques 2
1. Les vols de véhicules à moteur en général 2
2. Les vols de véhicules à moteur par des groupes organisés 4

DESCRIPTION ET ANALYSE 5

A. L'infraction : paragraphe 377.1(1) du *Code criminel* 5

B. Le numéro d'identification de véhicule : paragraphe 377.1(2) du *Code criminel* 7

C. La peine : paragraphe 377.1(3) du *Code criminel* 8

COMMENTAIRE 9

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-64 : LOI MODIFIANT LE CODE CRIMINEL (NUMÉRO D'IDENTIFICATION DE VÉHICULE)*

CONTEXTE

A. Objet et historique du projet de loi

Le projet de loi C-64 : Loi modifiant le Code criminel (numéro d'identification de véhicule) a été déposé à la Chambre des communes le 28 septembre 2005. Il a pour objet d'ajouter une nouvelle infraction au *Code criminel*[1] (le *Code*) : le fait de modifier, d'enlever ou d'oblitérer le numéro d'identification d'un véhicule à moteur (NIV). Quiconque en sera trouvé coupable s'expose à une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement.

Bien que le ministre de la Justice soit celui qui l'a déposé en Chambre, le projet de loi C-64 s'inscrit dans la foulée des appels du regretté Chuck Cadman[2] à prendre davantage de mesures pour combattre le fléau du vol de véhicules[3]. En effet, député de Surrey-Nord, une circonscription de Colombie-Britannique aux prises avec de graves problèmes reliés à ces vols, M. Cadman avait présenté, le 19 mars 2003, un projet de loi dont l'objet était le même[4]. Le projet de loi a été présenté de nouveau à l'ouverture de la session suivante, le 2 février 2004[5], mais il est mort au *Feuilleton* à la dissolution de la 37e législature. Convaincu qu'il s'agissait

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) L.R. 1985, ch. C-46.

(2) M. Cadman est décédé le 9 juillet 2005.

(3) Le projet de loi C-65, qui traite des courses de rue, tire également son origine des exhortations de M. Cadman.

(4) Projet de loi C-413 : Loi modifiant le Code criminel (numéro d'identification de véhicule), première lecture, 2e session, 37e législature.

(5) Projet de loi C-413 : Loi modifiant le Code criminel (numéro d'identification de véhicule), première lecture, 3e session, 37e législature. Ce projet de loi a été maintenu conformément à l'art. 86.1 du Règlement provisoire.

d'une mesure nécessaire afin de combattre efficacement le vol de véhicules, M. Cadman a déposé son projet de loi de nouveau le 17 novembre 2004[6]. Malgré quelques différences, le projet de loi C-64 en reprend pour l'essentiel la teneur.

B. Problématique et statistiques

1. Les vols de véhicules à moteur en général

Bien que le taux[7] de vols de véhicules à moteur soit en décroissance depuis 1996[8], à l'exception des années 2001 et 2003 où il a augmenté[9], ces vols ont des effets importants sur les propriétaires de véhicules, les tiers victimes, les organisations d'application de la loi et l'industrie des assurances. Selon le Bureau d'assurance du Canada, le vol de véhicules coûterait aux assureurs et au public près d'un milliard de dollars par an[10].

En 2004, il y a eu près de 170 000 vols de véhicules à moteur[11], soit environ 465 par jour. Les taux ont tendance à être moins élevés dans l'Est que dans l'Ouest du pays. Ainsi, toujours selon des statistiques de 2004[12], Terre-Neuve-et-Labrador affichait le taux le moins élevé (191)[13] et le Manitoba, le taux le plus élevé (1 364)[14], soit plus de deux fois la moyenne canadienne (531). Cela pourrait s'expliquer, en partie, par le fait que Winnipeg a connu le taux le plus élevé parmi les grandes régions métropolitaines (1 932)[15]. Il faut

---

(6) Projet de loi C-287 : Loi modifiant le Code criminel (numéro d'identification de véhicule), première lecture, 1re session, 38e législature. Le texte était identique à celui du projet de loi C-413.

(7) C'est-à-dire le nombre de vols de véhicules par 100 000 habitants.

(8) Ce taux avait augmenté de façon constante entre 1984 et 1996 (Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, *L'exploration de la participation du crime organisé au vol de véhicules à moteur*, n° 85-563-XIF, mai 2004, p. 6).

(9) Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, *Statistiques de la criminalité au Canada*, Juristat, n° 85-002-XPF, vol. 25, n° 5, 2004, p. 10.

(10) Service canadien de renseignements criminels, *Rapport annuel sur le crime organisé au Canada 2005*, 15 juillet 2005, p. 45 (http://www.cisc.gc.ca/annual_reports/annualreport2005/document/annual_report_2005_f.pdf).

(11) Statistique Canada, *Statistiques de la criminalité au Canada* (2004), p. 10.

(12) *Ibid.*

(13) En fait, Terre-Neuve-et-Labrador a affiché le taux le moins élevé pendant plus de 20 ans (Statistique Canada, *L'exploration de la participation du crime organisé au vol de véhicules à moteur* (2004), p. 7). Par contre, en 2004, « la plus forte augmentation a été déclarée par [cette province] (+52 p. 100), accroissement appuyé par le taux de vols de véhicules à moteur à St. John's qui a doublé », *Ibid.*, p. 11.

(14) Le Manitoba a mérité ce titre chaque année, ou presque, depuis 1992 (*Ibid.*, p. 7).

(15) Statistique Canada, *Statistiques de la criminalité au Canada* (2004), p. 10.

d'ailleurs noter que les vols de véhicules tendent à se concentrer dans les grandes régions urbaines. En plus de Winnipeg, on constate, depuis plus de dix ans, des taux très élevés à Regina et à Vancouver[16]. Entre 1992 et 2002, le taux de vols de véhicules a doublé à London, presque triplé à Regina et presque quadruplé à Winnipeg[17].

Si les automobiles sont demeurées le type de véhicule le plus fréquemment volé en 2004 (56 p. 100 de tous les vols), on peut observer que les camions, y compris les mini-fourgonnettes et les véhicules utilitaires sport, sont de plus en plus populaires auprès des voleurs (34 p. 100 de tous les vols)[18].

Enfin, en volant un véhicule, un criminel peut vouloir s'en servir à différentes fins. Il peut vouloir l'utiliser comme moyen de transport ou afin de faciliter la perpétration d'un autre crime. Il peut aussi être à la recherche de sensations fortes[19], ce qui se produit fréquemment chez les jeunes contrevenants. De façon générale, le vol de véhicules est plus étroitement associé aux jeunes contrevenants que les autres infractions[20]. Par ailleurs, les vols commis par des jeunes donnent souvent lieu à des accidents entraînant des blessures graves ou la mort[21]. Afin d'aider à empêcher ce crime, le ministère des Transports du Canada a modifié, en février 2005, la Norme de sécurité des véhicules automobiles du Canada (NSVAC 114). Ainsi, les fabricants automobiles devront installer, d'ici septembre 2007, des dispositifs d'immobilisation électroniques dans la majorité des nouveaux véhicules légers vendus au Canada[22].

---

(16) Statistique Canada, *L'exploration de la participation du crime organisé au vol de véhicules à moteur* (2004), p. 8.

(17) *Ibid.*

(18) Statistique Canada, Statistique Canada, *Statistiques de la criminalité au Canada* (2004), p. 10. En effet, entre 1992 et 2002, « le taux de vols de camions s'est accru de 26 p. 100 alors que le taux de vols d'automobiles a chuté de 16 p. 100 ».

(19) On parle alors d'un vol en vue de « faire une virée ».

(20) « En 2002, 40 p. 100 des personnes accusées de [vol de véhicule moteur] étaient âgées entre 12 et 17 ans » (Statistique Canada, *L'exploration de la participation du crime organisé au vol de véhicules à moteur* (2004), p. 14).

(21) Examinant des cas réels de vols par des jeunes ayant causé des blessures soit aux passagers du véhicule, soit à des tiers, une étude réalisée par le Projet 6116, un comité national dont l'objectif était de réduire les vols de véhicules au Canada, indique qu'il y a eu en moyenne 27 décès et 117 blessures par an au Canada de 1999 à 2001 (*Fatalities and Injuries as a Result of Stolen Motor Vehicles (1999-2001)*, préparé pour Project 6116 par Matthew J. Miceli, décembre 2002).

(22) *Règlement modifiant le Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles (systèmes de verrouillage et d'immobilisation)*, DORS/2005-45, 22 février 2005.

2. Les vols de véhicules à moteur par des groupes organisés

Le projet de loi C-64 s'attaque à la problématique des vols de véhicules à moteur et vise particulièrement à aider les organisations d'application de la loi à lutter plus efficacement contre le vol organisé de véhicules, les réseaux criminels ayant souvent recours à la falsification de l'identité des véhicules.

Le vol et la revente d'un véhicule, facilités par la modification du NIV, représentent une activité à relativement faible risque[23] et fort lucrative[24] qui sert couramment à financer les autres activités d'une organisation criminelle. D'après une étude menée par la Gendarmerie royale du Canada en 1998[25], les organisations criminelles seraient impliquées dans tous les aspects du vol de véhicules : la commande de véhicules précis, le recrutement de jeunes contrevenants qui s'occuperont de voler les véhicules, le démontage des véhicules pour les pièces[26], l'altération du NIV et de documents, et le transport des véhicules volés à l'extérieur de la province ou du pays. Ces réseaux criminels, composés de plusieurs échelons[27], possèdent donc toute l'expertise voulue pour se procurer, maquiller et revendre des véhicules volés sur une grande échelle. De fait, on estime qu'environ un vol de véhicule sur cinq serait attribuable à des réseaux criminels organisés[28].

Si le problème du vol de véhicules par des groupes organisés s'étend à tout le pays, les grandes régions urbaines du Québec et de l'Ontario sont particulièrement touchées[29].

---

(23) Si on considère l'ensemble des vols de véhicules au Canada en 2002, 12 p. 100 de ces crimes ont été résolus par la police et des accusations ont été déposées dans 8 p. 100 des cas (Statistique Canada, *L'exploration de la participation du crime organisé au vol de véhicules à moteur* (2004), p. 8).

(24) « Europol estime que le trafic international de véhicules par le crime organisé est plus rentable que la prostitution ou tout autre activité sur le marché noir », puisque ce trafic génère généralement un profit net de 90 p. 100 (*Ibid.*, p. 16, d'après Europol, *An Overview on Motor Vehicle Crime from a European Perspective*, 2002).

(25) Gendarmerie royale du Canada, Sous-direction des analyses criminelles, *Crime organisé et vols de voitures*, 1998.

(26) Appelé la « cannibalisation ». Les pièces d'un véhicule démonté ont une valeur collective qui, bien souvent, s'élève à deux à trois fois celle du véhicule lui-même (Statistique Canada, *L'exploration de la participation du crime organisé au vol de véhicules à moteur* (2004), p. 17).

(27) Par exemple, les organisations comprennent des voleurs, des courtiers, des intermédiaires et des spécialistes de la cannibalisation.

(28) Statistique Canada se sert de la proportion de véhicules volés non récupérés pour estimer l'importance des vols perpétrés par des groupes organisés. Cet indicateur substitutif a donc des limites. (Statistique Canada, *L'exploration de la participation du crime organisé au vol de véhicules à moteur* (2004), p. 6 et 11.)

(29) *Ibid.*, p. 11.

Selon des données de 2002, Montréal[30] et Halifax (respectivement 354 et 151 véhicules volés non récupérés pour 100 000 habitants) affichaient les taux les plus élevés[31]. Par ailleurs, les voitures de luxe et les camions sont plus souvent la cible des groupes organisés[32]. Notons enfin que les concessionnaires d'automobiles (41 p. 100) et les résidences privées (34 p. 100) sont les lieux de prédilection où les organisations criminelles se procureront les véhicules qu'ils recherchent[33]. Étant donné que les véhicules prisés sont souvent protégés par des systèmes antivol de pointe, les voleurs voudront mettre la main sur les clés en s'introduisant par effraction dans une résidence privée ou chez un concessionnaire, entraînant de la sorte une série d'infractions en chaîne.

Vu l'importance du problème, le vol de véhicules à moteur est devenu en 2000 une nouvelle priorité du Programme national de lutte contre le crime organisé.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-64 ne contient qu'un seul article, qui ajoute les trois paragraphes du nouvel article 377.1 au *Code criminel*. Notre présentation suivra l'ordre de ces paragraphes.

A. L'infraction : paragraphe 377.1(1) du *Code*

À l'heure actuelle, une personne qui modifie un NIV afin de camoufler l'identité d'un véhicule volé sera souvent accusée de possession de biens criminellement obtenus (recel)[34] ou d'une infraction à d'autres dispositions reliées au vol. Le *Code* traite spécifiquement du NIV au paragraphe 354(2), qui prévoit, dans le cadre d'une accusation de recel, la présomption de vol

---

(30) Quarante-quatre pour cent des véhicules volés à Montréal n'ont pas été récupérés (*Ibid.*, p. 5).

(31) Suivies de London (141), d'Ottawa (135), de la région de York (118), de Gatineau-Métro (117) et de Toronto (97). Même si, comme nous l'avons dit plus tôt, les provinces de l'Ouest affichent les taux les plus élevés de vols de véhicules, la plupart des véhicules volés y sont récupérés, raison pour laquelle on attribue moins de vols de voitures aux groupes organisés dans cette région. (*Ibid.*, p. 11.)

(32) *Ibid.*, p. 13.

(33) *Ibid.*

(34) Paragraphe 354(1) du *Code*.

du véhicule[35] si le NIV a été modifié. Par contre, il n'existe aucune infraction en soi visant la modification, l'oblitération ou l'enlèvement d'un NIV d'un véhicule à moteur.

Le projet de loi en fait une infraction en soi en ajoutant le paragraphe 377.1(1) à la section intitulée « Faux et infractions similaires » de la partie IX du *Code criminel* (« Infractions contre les droits de propriété »). Ainsi, un outil supplémentaire est mis à la disposition des organisations d'application de loi pour leur permettre de porter des accusations dans des affaires de vol, de maquillage et de revente de véhicules à moteur.

Le paragraphe 377.1(1) utilise les termes « modifie, enlève ou oblitère, en tout ou en partie, le numéro d'identification d'un véhicule à moteur » afin de créer la nouvelle infraction. Puisque les organisations criminelles démontent souvent les véhicules volés, on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable, par prudence, d'y ajouter l'expression « ou se trouvant sur une pièce d'un tel véhicule » ou une expression semblable[36].

Il faut noter, par ailleurs, que la nouvelle infraction exige la preuve d'une intention criminelle. Le projet de loi C-64 marque expressément cette exigence en utilisant le membre de phrase, absent du projet de loi présenté par M. Cadman, « dans des circonstances permettant de conclure qu'il a agi *dans le but d'empêcher l'identification du véhicule* »[37] (souligné par nous). De plus, le paragraphe 377.1(1) reconnaît clairement, en ayant recours à l'expression « sans excuse légitime »[38], le droit de l'accusé de présenter une défense pleine et entière. Les comportements légitimes, comme les travaux de réparation de la carrosserie, le recyclage ou la démolition d'automobiles, représentent des moyens de défense valables. Le ministère public devra donc prouver chaque élément essentiel de l'infraction selon la norme criminelle de la preuve hors de tout doute raisonnable.

---

(35) La présomption de connaissance que le véhicule est volé a été déclarée inconstitutionnelle dans l'affaire *R.* c. *Boyle*, (1983), 5 C.C.C. (3d) 193 (C.A. Ont.).

(36) Le par. 354(2) du *Code*, traitant du recel, utilise en effet des termes semblables : « [...] une personne a en sa possession un véhicule à moteur, *ou toute pièce d'un tel véhicule*, dont le numéro d'identification a été totalement ou partiellement enlevé ou oblitéré [...] » (souligné par nous).

(37) Voir l'affaire *R.* c. *Holmes*, [1988] 1 R.C.S. 914, p. 944 et 945, sur l'infraction de possession d'outils de cambriolage.

(38) *Ibid.*, p. 945 : « L'expression en question n'opère aucune inversion de la charge de la preuve. »

B. Le numéro d'identification du véhicule : paragraphe 377.1(2) du *Code*

Le nouveau paragraphe 377.1(2) du *Code* définit le NIV en des termes semblables à ceux utilisés au paragraphe 354(3) du *Code*[39].

En vertu du *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles*[40], le NIV, qui est apposé sur tout véhicule au Canada, est composé de 17 caractères alphanumériques et doit être unique afin de distinguer chaque véhicule à moteur[41]. Ainsi, certains caractères désignent, selon des codes établis, le fabricant, la marque, la catégorie du véhicule, l'année de modèle[42], l'usine où le véhicule a été fabriqué et le numéro que le fabricant a attribué au véhicule par ordre séquentiel au cours de la production. On retrouve le NIV sur diverses parties du véhicule, comme les ailes, le capot et les portes[43].

Soulignons que les méthodes utilisées pour apposer le NIV conformément aux exigences actuelles font qu'il peut être facilement transféré d'un véhicule à un autre. Pour remédier aux problèmes d'altération et de remplacement du NIV, le ministère des Transports du Canada a introduit des mesures, qui entreront en vigueur le 1er septembre 2008 et qui feront en sorte qu'on ne pourra enlever le NIV sans endommager ou abîmer la plaque, l'étiquette ou le véhicule[44].

Voici ce que notait dernièrement le Service canadien de renseignements criminels à propos des méthodes de falsification utilisant le NIV :

> Les Services anti-crime des assureurs ont constaté une hausse de quatre techniques principales de fraude utilisées par le crime organisé pour voler des automobiles. L'une de ces techniques est le transfert illégal des numéros d'identification de véhicules (NIV) provenant

---

(39) Sur l'infraction de recel : « "numéro d'identification" désigne toute marque, notamment un numéro, apposée sur un véhicule à moteur dans le dessein de le distinguer des véhicules semblables » (par. 354(3)).

(40) C.R.C., ch. 1038, art. 115 de l'annexe IV.

(41) En fait, il est interdit à un fabricant d'utiliser le même numéro d'identification pour deux véhicules produits à moins de 30 ans d'intervalle.

(42) Par exemple, « Y » représente l'année 2000 et « 6 » l'année 2006.

(43) Statistique Canada, *L'exploration de la participation du crime organisé au vol de véhicules à moteur* (2004), p. 19. Aux États-Unis, le Department of Transportation exige, en vertu du *Code of Federal Regulations*, partie 541 du titre 49, que plusieurs pièces de certaines gammes de véhicules à haut risque de vol portent un NIV.

(44) *Règlement modifiant certains règlements pris en vertu de la Loi sur la sécurité automobile*, DORS/2004-250, 16 novembre 2004, par. 3(1).

> d'épaves de véhicules à des véhicules similaires volés. Les fraudeurs utilisent également un NIV légitime pour modifier l'identité légale d'un véhicule volé de marque, de modèle et de couleur identiques, procédé qualifié de « jumelage ».[45]

C. La peine : paragraphe 377.1(3) du *Code*

Selon le nouveau paragraphe 377.1(3) du *Code*, le fait de modifier, d'enlever ou d'oblitérer un NIV dans le but d'empêcher l'identification d'un véhicule à moteur constitue une infraction mixte. Le poursuivant peut donc procéder par mise en accusation ou par procédure sommaire. Dans le premier cas, l'infraction est punissable d'un emprisonnement maximal de cinq ans, et dans le second cas, d'une amende maximale de 2 000 $ et d'un emprisonnement maximal de six mois, ou de l'une de ces peines[46].

Comparativement à une infraction de recel d'un véhicule dont la valeur dépasse 5 000 $, qui est un acte criminel punissable d'un emprisonnement maximal de 10 ans, il s'agit d'une peine de moindre importance. Par contre, puisque l'infraction consistant à modifier le NIV est punissable d'une peine d'emprisonnement maximal de cinq ans, elle appartient tout de même à la catégorie d'« infraction grave ». Si une telle infraction est commise habituellement par un groupe de trois personnes ou plus, elle peut alors être considérée comme l'infraction d'une « organisation criminelle »[47], avec toutes les conséquences que cela peut entraîner en matière d'enquête policière, de poursuite judiciaire et de sentence[48].

COMMENTAIRE

Selon Chuck Cadman, les organisations d'application de loi auraient demandé expressément que l'infraction de modifier le NIV soit ajoutée au *Code criminel*, cette nouvelle

---

(45) Service canadien de renseignements criminels (2005), p. 43 et 44. Par ailleurs, le SCRC observe aussi que « les criminels obtiennent des clés de remplacement auprès de concessionnaires d'automobiles à partir des NIV prélevés sur des véhicules garés ».

(46) Paragraphe 787(1) du *Code* : « Sauf disposition contraire de la loi, toute personne déclarée coupable d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire est passible d'une amende maximale de deux mille dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois, ou de l'une de ces peines ».

(47) Voir les définitions d' « infraction grave » et d'« organisation criminelle » au par. 467.1(1) du *Code*.

(48) Voir, entre autres, les art. 467.11 et suivants du *Code*.

infraction étant nécessaire afin de combattre efficacement les réseaux organisés impliqués dans le vol de véhicules.

L'industrie de l'assurance automobile privée du Canada a accueilli favorablement le projet de loi C-64. Par contre, les assureurs souhaiteraient également que des peines plus sévères et l'imposition d'une peine d'emprisonnement minimale soient ajoutées au *Code criminel* relativement aux vols de véhicules(49).

En outre, selon Vic Toews, le porte-parole du Parti conservateur pour la justice, le projet de loi est moins sévère que celui que M. Cadman avait proposé à l'origine(50). M. Toews souligne le fait que le projet de loi actuel laisse le fardeau de la preuve entièrement sur les épaules du poursuivant et, préférant que l'accusé ait à fournir une explication, il croit que des amendements s'imposent.

Enfin, puisque le crime organisé n'a pas de frontières, le sujet de la modification du NIV risque d'être abordé lors du Sommet sur l'exportation de véhicules volés, qui se tiendra à Victoria en mai et juin 2006(51).

---

(49) Bureau d'assurance du Canada, *Les assureurs automobile privés se réjouissent des mesures déposées au parlement en vue de contrer le vol d'auto*, communiqué, 30 septembre 2005 (http://www.ibc.ca/francais/30septembre2005.asp).

(50) Paul Turenne, « Street-Racing Law Proposed Cops Support New Legislation », *The Winnipeg Sun*, 29 septembre 2005, p. 3.

(51) Le Sommet réunira le North American Export Committee, qui est composé de représentants du Canada, du Mexique et des États-Unis et qui a comme mission de lutter contre l'exportation de véhicules volés.